

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 101 DE 1995

COMISION DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA

DISTRIBUIDO Nº 495 DE 1995

OCTUBRE DE 1995

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

RIEGO, DRENAJE Y REGULACION DE AGUAS

Se declaran de interés público

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 19 de octubre de 1995

A S I S T E N C I A

Preside	: Senador Carlos Julio Pereyra
Miembros	: Senadores Danilo Astori, Reinaldo Gargano y Nicolás Storace
Invitados especiales	: ~~Asesores del Ministerio de Ganadería, Agri-~~ cultura y Pesca, ingeniero agrónomo Diego Payssé, doctor Arturo Navarro, ingeniero agrónomo Carlos Morelli y doctor Mario Artecona y asesores del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, ingeniero Roberto Torres y doctor José Pedro Pollak
Secretaria	: Lydia El Helou
Ayudante de Comisión	: Alberto Martínez Payssé

---

mar

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 20 minutos)

En nombre de los miembros de la Comisión, la Mesa desea agradecer la presencia de los señores asesores de los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Transporte y Obras Públicas, quienes nos ayudarán en el estudio del proyecto de Ley de Riego. A tales efectos, le solicitaríamos que nos hicieran una exposición relativa a sus alcances, a efectos de poder realizar un mejor análisis del mismo.

Tiene la palabra el señor Artecona.

SEÑOR ARTECONA.- En primer lugar, deseo trasmitirles el saludo del señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y agradecerles la invitación para comenzar el diálogo sobre el proyecto elaborado por dicho Ministerio, junto con los de Transporte y Obras Públicas, Economía y Finanzas y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

En segundo término, cabe destacar que a nivel del Poder Ejecutivo estamos redactando el Mensaje correspondiente, a fin de remitirlo en forma oficial al Parlamento.

En otro orden de cosas, deseo indicar que tan solo me voy a referir en líneas generales al alcance de este proyecto, ya que los técnicos que me acompañan --tanto del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, como del de Transporte y Obras Públicas-- serán quienes profundizarán en sus aspectos más relevantes. Es importante señalar que se encuentran presentes algunas de las personas que han estado trabajando prácticamente en todos los proyectos que se han estructurado en los últimos diez años, por lo que están en mejores condiciones para informar acerca de los cambios que éste introduce.

En cuanto a las características generales, debo indicar que se entendió que todos los intentos que se habían llevado adelante durante estos diez años para establecer una ley de riego habían encontrado dificultades, por cuanto pretendían solucionar y regular no solamente el tema específico del riego, sino también otros que había dejado planteado el Código de Aguas --una vez que éste fue aprobado-- y que escapaban al uso específico del riego con fines agropecuarios; todos ellos

referían a la normativa genérica del agua. Estos temas tenían que ver, fundamentalmente, con la aclaración de los aspectos dominiales del agua --punto sumamente controvertido-- en virtud de una solución un tanto ecléctica que le había dado el Código de Aguas, que establecía que la división entre aguas públicas y privadas se regía por las normas anteriores. Esto suscitó una serie de dudas en cuanto al alcance de esa disposición, que lo que pretendió fue dar una solución legal que resultaba imprescindible.

Cabe aclarar que ninguna de las personas que trabajamos en esta etapa renegamos de eso. Tan es así que el grupo de trabajo asumió el compromiso de profundizar el estudio de esos aspectos, para luego promover la remisión del Poder Ejecutivo --por cuerdas separadas-- de alguna ley aclaratoria o modificativa del Código de Aguas. Sin perjuicio de ello, a nivel de esta Secretaría de Estado sabemos que se está muy próximo a reglamentar algunos aspectos que van a clarificar los temas dominiales.

Los otros dos grandes problemas que se habían sumado al tema del riego en los proyectos anteriores, eran el del drenaje y el de la regulación hídrica. Se entendió que dichos aspectos abarcaban todo tipo de uso de aguas.

En lo que respecta al tema concreto del drenaje, algunos de los proyectos anteriores lo declaraban de interés nacional. Esto se basaba en una posición que actualmente, en 1995, muchos de los técnicos del Poder Ejecutivo ponen en duda, es decir, si es prudente declarar por ley, con carácter general, el interés nacional de las obras de drenaje, ya que existen situaciones en las cuales dicho interés tal vez sea el de no drenar, o sea, no hacerlo en determinados sistemas de aguas. Aquella preocupación de la década del 70, que tendía a recuperar tierras de cultivo, ha sido sustituida por la inquietud --tan importante y valedera como aquella-- de mantener determinados ecosistemas, que son asiento fundamental de flora y fauna, lo que implica no alterar esas zonas mediante grandes obras de drenaje. Sin embargo, cabe destacar que dichas obras requieren un estudio de impacto ambiental y, al contar con la Ley correspondiente, sería posible señalar los aspectos positivos o negativos y corregir los proyectos respectivos. De todas formas, se entendió que el tema del drenaje no debía estar incluido en una ley de riego, porque no sólo alcanzaba

a la utilización del agua para riego, sino también a otros tipos, como por ejemplo, para el transporte, para ser consumida por el hombre, para la industria, etcétera.

Lo mismo sucede con el tema de la regulación hídrica: no sólo tiene que ver con el riego, sino con todos los usos legítimos del agua. Por eso los temas de drenaje y regulación hídrica contenidos en este proyecto son los referidos a las obras hidráulicas de riego; es decir que se los acota a un uso determinado del agua, que es el riego con fines agrarios.

Este proyecto de ley es, pues, menos ambicioso que sus antecesores, pero si bien hemos perdido en vastedad, ganamos en precisión y facilitaremos su sanción, porque al estar dirigido a un solo uso, no plantea problemas de más difícil dilucidación por el enfrentamiento con normas o intereses ya existentes. Reitero, entonces, que se ha reducido el alcance, concentrándolo hacia el riego con destino agropecuario.

Varios artículos del proyecto tienden a fomentar la inversión y a buscar una relación agua-manejo de suelos-producción. Por ejemplo, podemos citar la exigencia establecida para autorizar el otorgamiento de concesiones o de permisos, teniendo en cuenta el plan de uso de suelos y agua aprobado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Estos aspectos los encontramos a lo largo de todo el proyecto, y la violación de tales requisitos puede invalidar la autorización o el permiso de la concesión.

En lo que tiene que ver con los beneficios fiscales, se ha adoptado un sistema similar al de la Ley de Promoción Industrial, en virtud de la cual se estudia el proyecto y, según sus características, se otorgan o no determinados beneficios promocionales de tipo tributario o crediticio.

También queremos decir que se cambia el órgano asesor del Poder Ejecutivo en la materia, ya que se crea, a nivel nacional, una Comisión Asesora de Riego, encargada de estudiar esos permisos. En ella estarán representados todos los Ministerios involucrados. Se ha previsto, además, un sistema de trabajo conjunto, es decir, que cada Ministerio dé su aval sobre todos los aspectos antes de pronunciarse sobre el tema. Por ejemplo, que cuando haya un pronunciamiento del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca sobre el plan de uso y manejo

de suelos y aguas, exista también uno del Ministerio de Transporte y Obras Públicas en lo competente, es decir, en cuanto a si existe agua en cantidad y calidad adecuadas para el riego y, al mismo tiempo, que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tome posición sobre el posible impacto ambiental de la obra a realizarse. Por supuesto, al estar presente el Ministerio de Economía y Finanzas, se tomarán en cuenta las medidas promocionales que la Comisión juzgue del caso.

Por las razones expuestas, podemos afirmar que este es un proyecto que promueve la inversión y la integración de los factores producción, agua y tierra, que son, en cierta medida, el "leitmotiv" de la redacción de estos artículos.

El señor Director de la Dirección de Suelos y Aguas podrá establecer con mayor precisión porqué se insistió en reiterar la referencia a los planes de uso y manejo de suelos y aguas. Se entiende que ambos recursos no pueden ser manejados en forma separada; la coherencia debe estar en un plan que contemple un desarrollo productivo y autosustentable de ambos recursos naturales.

El tercer aspecto a destacar es algo que tal vez marque el inicio de formas asociativas específicas del sector agropecuario. Me refiero al establecimiento de las asociaciones o sociedades agrarias de riego, que no tienen antecedentes en el Uruguay y que serían entidades con personería jurídica. Esto es muy interesante porque, fuera de las cooperativas agrarias, de las sociedades de fomento rural --integradas no sólo por productores, sino también por comerciantes e industriales de la zona-- y de otros grupos que no han tenido mayor desarrollo en nuestro medio, no existen formas propias de asociaciones agrarias en nuestro Derecho Positivo. Esto no ocurre en la mayoría de los países de base agraria, entre los cuales, los latinoamericanos ofrecen múltiples ejemplos. En este sentido, las asociaciones o sociedades agrarias de riego tienden a llenar un vacío que evita que para realizar una obra en forma colectiva, deba recurrirse a otras modalidades asociativas, que no se ajustan exactamente a este tipo de asociación de productores que se pretende lograr. Además, se evita el tener que renunciar a la personería jurídica, lo que tampoco es bueno para obras que van a durar mucho tiempo y en las que la copropiedad no parece ser el mejor régimen de administración.

Quiero destacar que bajo esta denominación se han constituido cuatro tipos de entidades. Dos de ellas, adoptan la forma de una asociación civil y el ingreso y egreso de sus miembros es abierto. Entre esas dos, la diferencia radica en que mientras en una se requiere ser titular del permiso o de una concesión de agua para regar, es decir que se trataría de una asociación de regantes que se unen para obtener un mejor aprovechamiento de su permiso o concesión individual, en la otra, estaríamos frente a una asociación que se conforma para obtener un permiso o concesión para regar en una cuenca determinada. Esas son las dos modalidades de asociación que, como dije, son de ingreso y egreso libres, con algunas obligaciones que se puedan establecer en sus estatutos.

Por otro lado, también están las sociedades agrarias de riego que son cerradas y normalmente están destinadas a realizar obras hidráulicas de pequeña envergadura que afectan a un grupo reducido y específico de productores. Se asemejan a las sociedades civiles con la diferencia de que poseen personería jurídica, adquirida por medio de la inscripción en el registro del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en el que también se inscriben las sociedades y asociaciones de riego. Hay dos modalidades de sociedades agrarias de riego: en la primera, los socios son regantes que se agrupan para utilizar de mejor forma sus derechos de permisarios o concesionarios de obras hidráulicas y en la segunda, se organizan con el fin de obtener un permiso o una concesión de riego.

La personería jurídica se obtiene mediante la inscripción en el registro que lleva la autoridad señalada en el Código de Aguas que es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. En este sentido, quiero señalar que no se estableció que la inscripción se realizara en los registros públicos porque se buscó que en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas estuviera todo lo relacionado con el riego, ya que allí también se inscriben las concesiones, los permisos, las asociaciones y las sociedades y todo cuanto tenga que ver con el uso de aguas del dominio público. Entonces, como existe un solo registro en la materia, mediante la inscripción se obtendría la personería jurídica.

Para la modalidad de las asociaciones, se previó la posibilidad de que en los estatutos se creara un órgano muy

desarrollado en el Derecho Comparado europeo, como es el jurado, que cumple la función de resolver dentro de la sociedad las cuestiones de hecho que sobre el riego se susciten. La organización del jurado se deja librada a los estatutos, de manera que en una asociación pueda establecerse que será ejercido por personal técnico idóneo, con el fin de reforzar ese aspecto y darle ese carácter a la resolución de los conflictos de hecho que puedan surgir. Además, de esa forma se regularía la imposición de sanciones y correctivos previstos en los estatutos cuando se produzcan violaciones de hecho en materia de riego, como por ejemplo, en los turnos de riego, períodos de veda y el caudal que cada uno de los regantes tiene adjudicado, entre otros aspectos. Creemos que no es necesario imponer estos aspectos ya que si facultamos a la Asociación a hacerlo, aquellas que adopten estas modalidades internas funcionarán de una forma más ágil y no será necesario llevar cada uno de estos temas ante la justicia competente, que entenderá una vez que no se haya logrado la solución en el seno de los organismos sociales.

Además, tendría las características de un organismo técnico especializado dentro de la sociedad, lo que también le quita la calidad de interesado económicamente que sí tiene la asamblea de una asociación cuando resuelve temas en los cuales están en disputa los intereses de los distintos socios.

El procedimiento es público y verbal de manera de dar garantías en cuanto a su forma de actuación. Para nuestro derecho positivo sería un avance importante aprobar --con las modificaciones que estime convenientes el Poder Legislativo-- estas modalidades de asociaciones y sociedades agrarias de riego que fijarían un marco para desarrollar obras multiprediales de riego.

El ingeniero Payssé --Director del Programa Nacional de Desarrollo de Riego y Recursos Naturales-- podrá explicar con mayor claridad cuáles son los problemas jurídicos que se plantean para promover determinadas obras financiadas por el Banco Mundial a raíz de que no se han encontrado formas jurídicas adecuadas a estas modalidades de manejo integrado de un recursos natural.

En el Capítulo IV, que se refiere a las obras hidráulicas, también encontramos aspectos importantes. En primer lugar, hay

una declaración bastante extensa de ló que es la obra hidráulica que la hace prácticamente aplicable a todas las obras de riego. Esto es muy importante porque de lo contrario podrían comenzar a aparecer obras que quedaran fuera de la normativa legal. También se establece que toda la construcción de obras hidráulicas con fines de riego requerirá la aprobación del proyecto de obra y del derecho al uso del agua por parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, del Plan de Uso y Manejo de Suelos y Aguas, por parte del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y, además, la autorización ambiental previa, cuando corresponda de acuerdo con la Ley de Impacto Ambiental, que es otorgada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. En este punto también introducimos un ordenamiento en el uso del agua pero limitado a la obra hidráulica. Esto es muy importante porque, evidentemente, la realización desordenada de obras puede causar grandes perjuicios dado que cualquier obra hidráulica tiene, necesariamente, repercusión sobre el resto de la cuenca y de los predios regados.

Considero importante el hecho de que también se establezca la posibilidad de cobro de la tarifa a aquellos usuarios de obras hidráulicas realizadas por el Estado lo que, de alguna manera, permite que esta obra hidráulica sea repagada por éste. Sin perjuicio de ello, en las leyes presupuestales que aprueben la realización de obras hidráulicas podría optarse por otra clase de financiamiento como podría ser, por ejemplo, la contribución de mejoras. Sin embargo, se ha optado con carácter general por la tarifa porque, evidentemente, en ese caso no puede discutirse si esa obra produce eventuales mejoras y si genera un beneficio económico al predio. Allí la tarifa debe ser pagada por quienes utilizan el servicio y claramente se están beneficiando con esa obra hidráulica.

Dentro de las disposiciones generales hay algunos aspectos importantes como la declaración de utilidad pública respecto de la expropiación de los inmuebles necesarios para la ejecución de las obras hidráulicas que estén a cargo del Estado. Por ejemplo, en el Programa Nacional de Desarrollo de Riego, el Estado con recursos de origen externos y nacionales desarrolla determinadas obras hidráulicas en acuerdo con instituciones privadas. Luego, los beneficiarios --quienes previamente se comprometen a pagar-- repagarán un porcentaje que oscila entre un 30% y un 70% del costo de la obra. Lo que

sucede es que en muchos casos para llevar a cabo una obra es necesario proceder a la expropiación de algunos predios, ya que los futuros beneficiarios pueden no ser sus propietarios y, por una disposición del contrato de préstamos del Banco Mundial, las obras se deben asentar en predios de los propios beneficiarios o estatales. Es decir que esta declaración de utilidad pública, a los efectos de la expropiación, hace que haya un ágil manejo del Programa que se extiende hasta el año 2000. En este momento, ha comenzado a cobrar auge, por lo que hay un movimiento muy importante en materia de obras hidráulicas y pensamos que en el futuro crecerá aún más.

También se hace una extensión de las servidumbres y, a esos efectos, el artículo 27 del anteproyecto de ley aportado por el señor Ministro expresa lo siguiente: "Extiéndase a todas las servidumbres que se demanden con destino a riego las disposiciones establecidas para la servidumbre de acueducto en los artículos 83, 85, 86, 88, 95, 96 y 99 a 102 del Código de Aguas". Entendemos que, de este modo, se facilita en algunos aspectos el ágil procedimiento que ya estaba previsto en el Código de Aguas, pero que solamente refería a la servidumbre de acueductos y no a la de presas y todas las demás que puedan requerir una obra hidráulica.

Con respecto a la servidumbre cabe destacar que se puede otorgar una concesión condicionada. Con esto la disposición alude a aquellas servidumbres que no cumplan con los requisitos de derecho de propiedad, usufructo y goce de los suelos donde se asientan las obras hidráulicas o se vean afectados por ellas, precisamente para gestionar la aplicación de servidumbres para poder realizar la obra. El objetivo de esto es facilitar la inversión en este tipo de obras, permitiendo la obtención de servidumbres, para lo cual se agilita el procedimiento.

Por último, en esta breve presentación que después habría que profundizar en un análisis más detallado, cabría agregar que se crea una Comisión Honoraria Asesora de Riego, la cual estará integrada por los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca, Transporte y Obras Públicas, Economía y Finanzas y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y dos delegados propuestos por las entidades privadas que determine el Poder Ejecutivo. Esta Comisión tendrá una importancia fundamental en el análisis de los proyectos que se presenten

el tema, en esta Legislatura, inclusive el propio ingeniero Payseé había sostenido la idea de la integración de estos procesos que, personalmente, comparto. Por eso me pregunto si esta desarticulación no generará inconvenientes desde el punto de vista técnico respecto al mejor desarrollo de estas actividades y al mejor aprovechamiento de los recursos.

Sé que, desde el punto de vista jurídico, este es un planteo más simple, por lo que quizás sea más sencillo de procesar y aprobar. Sin embargo, creo que debemos tener en cuenta ese otro ángulo de análisis porque, entre otras cosas, en el seno de esta Comisión lo habíamos considerado.

SEÑOR ARTECONA.- Por mi parte, cederé la palabra a los Representantes del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, ingeniero Torres y doctor Pollak. Ellos podrán responder más acabadamente, sin perjuicio de que también el ingeniero Payssé complementará la información posteriormente.

SEÑOR TORRES.- El concepto de regulación de aguas que aparece en los proyectos anteriores a éste es de carácter muy global, amplio, y no está asociado sólo a lo que es el riego, sino también a conceptos del agua mucho más amplios. Es decir, está asociado a conceptos de regulación de aguas, de control de inundaciones, a obras de recuperación de tierras, de defensa. Todo esto aparece en los proyectos originales. Entonces, eventualmente habría que descender niveles para asociarlo a lo que es el riego.

En lo que respecta a este proyecto, entendemos que el tema de la regulación asociado a los drenajes internos estará necesariamente incluido en el plan de uso del agua y la tierra, que es definido en varios artículos. Hablar de una Ley de Riego, del riego mismo, del uso del agua o de la tierra, implica la extracción o la captación del agua, su conducción, uso y drenaje, es decir, una vez que ella es utilizada, a dónde se la trasladará. En realidad, está todo asociado. A la ley se la denomina Ley de Riego pero lleva implícito en el plan de uso del agua y la tierra, lo que se refiere a los drenajes internos. A su vez, sacamos lo que tiene que ver con el aspecto global de regulación, pues el país ha creado en estos últimos años otro marco normativo en lo que refiere a los aspectos ambientales, que implicaría, desde el punto de vista técnico, trabar la rápida sanción o tratamiento de una ley de interés

para obtener beneficios promocionales. En lo referente a la ejecución y explotación de las obras hidráulicas de riego hay algo fundamental que todos los días reclamamos a la administración pública que es la coordinación de las acciones de los distintos organismos intervinientes y de los Representantes de los productores regantes. Podría decirse que es un reclamo nacional el que los Ministerios que comparten competencias, coordinen su actuación. Entendemos que, por medio de esta Comisión y de un sistema ágil, se puede coordinar la intervención de todas estas Carteras que tienen competencias en esta materia.

Por otra parte, cabe destacar que las Juntas Regionales de Riego quedan legalizadas por esta ley.

Asimismo, dichas Juntas han tenido un desarrollo importante en los últimos tiempos, al solucionar y arbitrar las disputas entre distintos regantes de una misma cuenca, sobre todo en las que plantean problemas. A su vez, en algunos casos tienen problemas por carencias de agua estacionales o en períodos de sequía. Reitero que estas Juntas Regionales de Riego adquieren rango legal y pensamos que esta es una forma de seguir adelante con una experiencia que ha sido muy exitosa a través de un procedimiento público, en el que se han dado a conocer temas de distinta índole. Sin embargo, por la forma como se ha hecho, ha tenido una transparencia muy importante, por lo que se ha prestigiado el sistema de las Juntas Regionales de Riego. En ese sentido, creemos que fue un paso importante el legalizarlas y darles un estatuto, a fin de que a partir de ahora no sean simplemente una creación del Poder Ejecutivo, sino que cuenten con una base legal con competencias claramente establecidas.

Por mi parte, con estas palabras terminaría este pantallazo general, quedando a las órdenes de los señores Senadores para aclarar temas específicos.

SEÑOR ASTORI.- Quisiera hacer una consulta muy general que tiene que ver con la concepción del proyecto del ley. Me quedaron claras las razones de conveniencia que llevaron a separar el proyecto de riego propiamente dicho del drenaje y la regulación de aguas. Invirtiendo el razonamiento, preguntaría si esto no genera inconvenientes de tipo técnico. Recuerdo que en otra oportunidad en que estuvimos analizando

mao

como es la de fomento del riego.

SEÑOR MORELLI.- Quisiera hacer algunas puntualizaciones tratando de contribuir a delimitar un poco más el tema.

Existe un aspecto que está directamente relacionado con los cultivos. Voy a aludir directamente al cultivo más conocido, que es el del arroz, en el que se manejan importantes volúmenes de agua por tratarse, precisamente, de un cultivo de inundación permanente en el Este y de abastecimiento permanente de agua en el Norte. En determinado momento, del ciclo vegetativo del cultivo, se hace necesario dar salida al agua. Esto sucede cuando se acaba el ciclo y se está a pocos días de la cosecha. Este es uno de los temas al que aludía el ingeniero Torres, y es propio del manejo de cultivos, de tierras, etcétera. Se hace necesario tomar alguna precaución para no cometer errores graves o perjuicios al vecino, pendientes o aguas abajo. De lo que se trata es de dejar salir el agua en forma controlada, no en un torrente demasiado grande que pueda producir, por ejemplo, un proceso erosivo.

En definitiva, el aspecto que acabo de mencionar implica la eliminación de aguas aprovechadas en el cultivo.

Por otro lado, existe el problema de napa de agua, de tierras bajas, o de humedales, como se les llama ahora. Este es otro tema, que tiene que ver con la región, con las condiciones de fisiografía y con la regulación hídrica. Tal como señalaba el señor Artecona, no es fácil declarar este asunto de interés nacional. Cada caso merece un estudio. Tal como los señores Senadores saben, el país tiene compromisos por humedales derivados de un convenio, que rige fundamentalmente en la región de los humedales de Rocha. Precisamente a raíz de esto se quiso evadir un poco esta cuestión, a efectos de no complicar el otro tema.

SEÑOR PAYSSE.- Quisiera hacer algunos comentarios sobre lo que ha manifestado el señor Senador Astori.

En dos reuniones anteriores que tuvimos con esta Comisión, al principio de esta Legislatura, discutimos sobre si incluir o no aquí el tema de todo aquello vinculado con los drenajes y la regulación de aguas. En esa oportunidad, el doctor Navarro y quien habla estuvimos de acuerdo con la importancia de

mao

hacerlo.

Más tarde, cuando se analizaron todos los proyectos de ley anteriores en esta Comisión, llegué a la conclusión de que sería suficiente con lo dispuesto en el artículo 23, ya que la construcción de toda obra hidráulica implica una revisión y un permiso otorgado por parte de las autoridades. Por ejemplo, en lo que respecta a la propia obra hidráulica, se requiere permiso del Ministerio de Transporte y Obras Públicas; los aspectos vinculados con el uso de los suelos, requiere permiso del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, mientras que los relacionados con los aspectos ambientales hacen necesaria la autorización del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Debe haber una buena regulación o un buen control de los aspectos vinculados a la salida del agua en los proyectos que se presenten. A su vez, se dejaría de tener el problema de declarar de interés nacional y público el drenaje, cuando en determinadas circunstancias ello no resulta lo más adecuado.

Estos serían los fundamentos por los cuales modificamos nuestra apreciación con respecto a incluir aquí los aspectos relacionados con el drenaje y la regulación de aguas, en la medida en que ambos estaban bastante cubiertos en el artículo 23 de este proyecto de ley.

SEÑOR POLLAK.- Simplemente, quisiera agregar algo en respuesta a la inquietud de por qué se sacó el drenaje.

Este proceso relacionado con las leyes de riego comenzó en el año 1982, en un momento en que los Poderes Ejecutivo y Legislativo habían aprobado leyes declarando de interés nacional el drenaje, o sea, la desecación de tierras para la producción agropecuaria. En aquel escenario político y vital, si se quiere, según la mentalidad reinante, había que drenar para la producción y también forestar, desforestar, limitar la pesca, etcétera. Es decir, existía una concepción antigüa del manejo de los recursos naturales.

Hoy en día es claro que el riego constituye uno de los usos del agua; otro podría ser la navegación, la bebida humana o animal, etcétera. Esto significa simplemente que el riego es lo que se denomina un uso legítimo más.

mao

El drenaje muchas veces puede no coincidir con los riegos; es el caso, por ejemplo, del drenaje de las inundaciones de la ciudad del Chuy. Entonces, en realidad, el drenaje supera o excede al riego; muchas veces la evolución del tratamiento de los temas ambientales los ha ido separando. Actualmente ya no se concibe el axioma de que hay que desecar para aumentar la producción. Ahora se considera necesario mantener los humedales para obtener determinada calidad de vida o cierto nivel medioambiental. Como he dicho, en 1982 se consideró conveniente unir riego, drenaje y regulación de aguas. Sin embargo, la práctica nos ha demostrado la conveniencia de separarlos, porque hoy en día entendemos que se trata de fenómenos diferentes y que a veces puede haber intereses contrapuestos entre riego y drenaje en lo que se refiere a los servicios de riego.

Reitero, pues, que hubo un cambio en el escenario de las condiciones o presupuestos desde 1982 a la fecha. Cuando esta Comisión retomó el trabajo, comenzó a considerar un proyecto que tenía 4 ó 5 años de antigüedad y que había sido elaborado de acuerdo con las viejas pautas.

SEÑOR GARGANO.- Realmente, es muy difícil que a través de lecturas muy rápidas del proyecto traído por el Ministerio, podamos profundizar. De todos modos me parece que, a parte del aspecto del drenaje, que puede ser conveniente separar de la materia riego, por las explicaciones que los señores asesores han brindado, un punto fundamental --que en la sesión anterior fue mencionado por el señor Ministro y en el día de hoy por el doctor Artecona-- es el tema dominial, que ha sido excluido. Me explico. En los proyectos anteriores se autorizaba el uso de las aguas de dominio público; pero, además, se definía qué eran aguas de dominio público. Mi pregunta, entonces, está dirigida a lo siguiente. Si no existe una definición de agua de dominio público, cómo se va a autorizar su uso. Supongo que el Código de Aguas debe prever una definición. Entonces, me pregunto si el proyecto pretende que de aquí en adelante el Estado se maneje con el criterio del Código de Aguas. Por ejemplo, en el borrador de la anterior Administración del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, en el artículo 2º se decía que integran el dominio público todas las aguas superficiales permanentes que corren por cauces naturales, con excepción de las aguas manantiales. Y se agregaba que el Poder

mao

Ejecutivo reglamentará cuando un curso de agua se considere permanente.

Formulo estas preguntas porque me parece que si no hay un criterio determinado, va a ser muy difícil que luego se otorgue una concesión a partir de definiciones concretas en cada caso. Así, el tema dominial puede tornarse árido, complicado. Supongo que basándose en el criterio de la propiedad de recurso, habrá que ver si pertenece a la esfera de la sociedad o exclusivamente al dueño del predio.

En suma, entiendo que el hecho de si existe o no una definición en el Código de Aguas es un tema crucial. Confieso que lo leí, pero hace tanto tiempo que no recuerdo bien lo que se establece allí. Seguramente, el doctor Navarro y el ingeniero Payssé tienen información suficiente como para ilustrarnos en este aspecto, que considero una especie de llave a partir de la cual se definen o no las cosas.

SEÑOR TORRES.- Sin duda, este es un tema de gran complejidad. Hace años que trabajo en estos aspectos dominiales del agua y, por ello, creo que puedo hablar con bastante propiedad. Estoy al frente de la División Recursos Hídricos que tiene que ver en forma directa con lo que es la administración del recurso agua en el país y puedo decir que, en virtud del crecimiento notorio del uso de las aguas, fundamentalmente de riego, hemos abordado los aspectos dominiales.

Como es sabido en 1979 se promulgó un Código que contenía cerca de doscientos artículos y que, virtualmente, en todo su esquema no deja perder lo que es la unidad del ciclo hidrológico. Es una ley de aguas en forma genérica; no se habla de usos en particular ni de la naturaleza de las aguas. Sin embargo, cuando se ingresó al tema dominial del agua, quienes armaron el Código, utilizando el criterio de compartimentalizar los problemas --lo cual, según me han explicado los abogados, es habitual en los códigos-- clasifican las aguas --perdiendo esa unidad del ciclo hidrológico o técnica-- en pluviales, manantiales, aguas de ríos y arroyos, subterráneas y aguas de lagunas o aguas quietas. Ahora bien, el agua es una sola, sometida a un ciclo hidrológico y que se va transformando; no es como el recurso tierra, ni el recurso mineral, que son fijos. El agua es un elemento que está circulando y el Código de Aguas no prevé la frontera en el tema dominial de las aguas

pluviales, de los ríos y arroyos, y la cañada tan usada en nuestro país. Con el transcurso de los años, esto no ha impedido al Ministerio de Transporte y Obras Públicas administrar las aguas y otorgar cientos de concesiones y de permisos. Es más, se lleva un registro público de aguas en el cual figuran, a esta altura, miles de aprovechamientos de aguas. Lo que quiero decir es que las dificultades que existen en el plano dominial no han constituido un impedimento.

El tema dominial ha sido encarado seriamente, como corresponde, por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, pues en la vía judicial, y a distintos niveles, se han planteado juicios contra fallos o actos administrativos dictados en su momento.

Con respecto al borrador a que hacía mención el señor Senador Gargano, debo decir que tal como estaba redactado -- adelanto que no soy partidario de esa redacción que fue hecha con una óptica distinta, ya que el momento también era diferente porque estamos hablando de ocho o diez años atrás-- deja librado un aspecto importantísimo que es la definición del dominio a la reglamentación. Esto es muy grave porque deja librado a la reglamentación o al criterio técnico del Poder Ejecutivo un elemento que a mi juicio es medular: si el dominio es público o privado.

Actualmente, en la Dirección Nacional de Hidrografía procedemos a administrar los recursos hídricos del país atendiendo a lo que establece la ley. Hay una norma clave en esto que es el artículo 19 del Código de Aguas, que define lo que son las aguas pluviales. Nosotros entendemos por aguas pluviales o aguas pertenecientes al dominio privado las aguas que caen y se recogen en el predio de un particular. Si en un predio cae, escurre el agua y la persona se apropia de ella, de acuerdo con lo que establece el Código de Aguas, es del dominio privado. Ahora bien, si las aguas trasponen el predio y pasan a engrosar una cañada que atraviesa predios de diferentes dueños, un arroyo o un río, dejan de ser del dominio privado para ser del dominio público. Eso ha sido aceptado en la mayoría de los casos; así ha ocurrido al menos en miles de actos administrativos de otorgamientos de concesiones, permisos y autorizaciones dados por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas desde que se promulgó el Código de Aguas en 1979.

mao

Insisto en que este es un tema muy importante y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas va a presentar una propuesta que está analizando en este momento. Quizá, va a hacerlo con más rapidez por la vía de la reglamentación prevista en el artículo 19 del Código --que, como dijimos, deja librado a la reglamentación el aprovechamiento de las aguas pluviales-- a los efectos de aclarar el tema dominial.

Entendemos que es inoportuno introducir en una ley de riego el uso particular del agua --no debemos olvidar que el agua tiene una multiplicidad de fines previstos en el propio Código, puesto que se puede usar para el riego, para generar energía eléctrica, para la navegación, para el consumo habitual de la población, etcétera-- y aspectos dominiales. Tocar el tema dominial en una ley de riego implicaría modificar los más de cuarenta artículos que tiene el Título III del Código de Aguas, que refiere precisamente a esta materia. Al hablar del dominio del agua de ríos y arroyos, el Código hace referencia a la navegabilidad diciendo que de cumplirse esta condición de navegabilidad, las aguas son del dominio público. Uno puede preguntarse qué se entiende hoy por navegabilidad y flotabilidad, porque los conceptos de navegación han variado enormemente.

A vía de ejemplo, si examinamos lo que señalaban los tratadistas franceses de principio de siglo, al referirse a la navegación hacían mención a la de carácter comercial. Sin embargo, actualmente la navegación comercial representa una actividad importante, pero también hay otras como, por ejemplo, la navegación deportiva. Por lo tanto, dentro de los conceptos tradicionales de navegación los cursos de agua en el país pasarían al dominio privado. No obstante ello --reitero-- al haber evolucionado dicho concepto, esos cursos son del dominio público, porque hoy en día se navega por ellos.

Podríamos continuar enumerando ejemplos que frenarían, en nuestra opinión y por lo controvertido del tema, la consideración del proyecto de ley de riego.

Asimismo --y también como una opinión personal, que la dejo traslucir en mi gestión en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas-- somos partidarios y tenemos un concepto amplio del dominio público del agua, porque así lo indica la realidad mundial. En función de ello, se administran las aguas en el

[redacted]

país.

SEÑOR GARGANO.- Comprendo las razones que han llevado a excluir una definición del texto del proyecto de ley que va a enviar el Ministerio. Sin embargo, insisto --no con el ánimo de perturbar el avance en la consideración de este tema-- en la necesidad de encontrar una norma

--porque esa es la función del Legislador-- lo más clara posible en torno al tema que evite cualquier conflicto posterior.

De acuerdo con la explicación que se nos ha brindado, el asunto se centra en lo siguiente. Existe una definición genérica en el Código de Aguas, con la cual se va a manejar la Comisión que va a asesorar al Poder Ejecutivo y a las juntas regionales para administrar el recurso o para otorgar una concesión. En cada caso habrá de determinar si el agua, que se va a utilizar para riego, es de dominio privado o público, en función de categorías genéricamente establecidas --reitero-- en el Código de Aguas. Como se nos ha explicado, dichas categorías son de determinación prácticamente casuística, ya que no funcionan normas o criterios de carácter general, salvo lo que el señor Representante del Ministerio mencionaba acerca de la navegabilidad que tiene relatividad histórica, pues en un tiempo se pueden aplicar unas y en otra circunstancia normas diferentes. Sin embargo, me parece importante que exista una disposición que haga referencia al tema, porque el administrador debe tener una norma a la cual recurrir para tomar determinaciones en casos concretos. De lo contrario, ese asunto podría tornarse en una fuente de conflicto en el futuro.

Concretamente, con ese criterio es que planteo el tema.

SEÑOR ARTECONA.- Quisiera plantear un segundo aspecto que se tuvo en cuenta por el que no se introdujo la modificación en cuestión y que fue tratado por el grupo de trabajo respectivo.

El Código de Aguas --seguramente, también se lo deben haber planteado sus autores-- tiene una norma general y luego entran los aspectos casuísticos. En la norma general se dice que integran el dominio público o el fiscal, en su caso, todas las aguas y álveos que no estuvieren incorporados al patrimonio de los particulares a la fecha de vigencia de este Código. ¿Qué

mao

pretendieron el Legislador o los proyectistas del Código de Aguas con esa disposición? Sin duda, trató de evitarle al Estado un costo de expropiación indirecto por extensión del carácter público a aguas que, en una legislación muy dispersa existente en el país --que, en algunos casos, corresponden a normas coloniales anteriores al Código Civil-- sobre aguas.

Como decía, se tuvo en cuenta este principio de no innovar porque, evidentemente, se puede decretar una expropiación de algo cuando se sabe exactamente el costo que ella va a tener para el Estado. Pero una norma que en la actualidad alterara sustancialmente los derechos de personas, de modo que las aguas pasaran al dominio público, podría generar un aluvión de demandas judiciales. Digo esto, ya que dichas personas estarían en condiciones de decir que tales aguas les pertenecían por las normas vigentes con anterioridad a la existencia del Código de Aguas. Entonces, exigirían la justa compensación establecida en la Constitución de la República por la expropiación de ese bien.

En realidad, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y los demás integrantes que estamos abocados a la consideración de éste tema, pensamos que no era bueno dar este paso sin un previo estudio exhaustivo acerca de lo que estábamos haciendo cuando pretendíamos modificar los aspectos dominiales en esta materia. De todos modos, creemos que esto no debe hacerse junto con una ley de riego para que ello no genere un aluvión de posibles problemas que, hoy por hoy, resultan bastante difíciles de prever. Hay que tener en cuenta que en la actualidad las cosas están en un "statu quo" que si lo alteramos, quizás puede desatar una serie de acciones contra el Estado exigiendo o sosteniendo la situación de expropiación tácita que haría el proyecto legal al traspasar ese asunto del dominio privado al público.

El artículo 15 del Código de Aguas pretendió congelar la situación existente a la fecha de su aprobación, pero toda la problemática anterior se rige por normas de distinta índole que resulta difícil de evaluar en su alcance. Por lo tanto, consideramos que si este era un paso que la autoridad de aguas entendía absolutamente necesario, tenía que ser objeto de un proyecto de ley especial con un estudio de evaluación de las situaciones que variarían de naturaleza jurídica.

mso

Asimismo, queremos significar que la redacción que se estaba analizando agravaba esta temática, porque algunos aspectos se dejaban a criterio de la reglamentación. Entonces, en ese caso la expropiación podría entenderse por la aprobación del reglamento. Digo esto porque, fundamentalmente, el criterio que determinaba lo público y lo privado del carácter dominial de las aguas, estaba comprendido en un aspecto que necesitaría el Poder Ejecutivo, es decir, el carácter de permanente o no de esa fuente de agua. De modo que cuando se plantearа ese tema, se enfrentaría con las normas vigentes en el momento de elaboración del Código de Aguas, lo que daría lugar a las demandas de reparación por expropiación.

Concretamente, ese fue el segundo argumento que se esgrimió con respecto al tema dominial, dada la complejidad que el propio Código de Aguas no dilucidó en su momento, aunque sí tuvo en cuenta algunas normas, tales como declarar la imprescriptibilidad de las aguas del dominio público. Es decir, adoptó una serie de disposiciones pero luego recurrió a una casuística tratando de mitigar el impacto que podría ocasionar transformaciones sustanciales en la legislación vigente en cuanto a posibles demandas de indemnización por expropiación.

Este es el segundo argumento --lamento no haberlo mencionado en un principio-- que deseaba manifestar. Ha sido sumamente útil el planteo realizado por el señor Senador Gargano, a los efectos de que quedara constancia de que una modificación, sin estudiar el posible impacto que pudiera haber para las arcas estatales por las posibles demandas por indemnización por expropiación, realmente no debería promoverse por parte del Poder Ejecutivo. Con respecto a la Ley de Riego, que ya lleva trece años en discusión, consideramos que lo más prudente era retirar este tema, sin perjuicio de mantenerlo presente y, eventualmente, plantearlo en aquellos aspectos en que fuera necesaria una solución legislativa. Esto se haría con un estudio adecuado, de manera que el Poder Legislativo tenga conocimiento, en el momento de la votación, de qué posibilidades existen de reclamación por expropiación en esos casos. Me refiero a saber cuál es el alcance, el monto y las situaciones en las que se estaría realmente variando el dominio jurídico sobre el agua, vigente hasta este momento.

SEÑOR STORACE.- Deseo realizar una pregunta para que, de ser posible, sea contestada en el transcurso de esta reunión o, de

lo contrario, en el momento en que los señores visitantes lo consideren conveniente.

Quería saber, concretamente, si el artículo 15 del Código de Aguas es considerado inconstitucional. Allí se dice: "Integran el dominio público o el fiscal, en su caso, todas las aguas y álveos que no estuvieren incorporados al patrimonio de los particulares a la fecha de vigencia de este Código". Hago esta pregunta porque, en mi opinión, esta normativa chocaría con lo dispuesto en la Constitución, que tiene que ver con el derecho de propiedad.

SEÑOR ARTECONA.- Entiendo que no es considerado inconstitucional. Inclusive, le dieron esta redacción para que no colidiera, ya que se dijo que todos aquellos que por alguna vía fueran particulares, quedaban en esa situación de aguas particulares. A partir de ahí, todos los que no tuvieran constituido un derecho particular serían aguas públicas. Precisamente, no expropió a nadie porque mantuvo la vigencia de la normativa anterior al Código para todas las aguas particulares, procurando evitar la posible incidencia a juicios expropiatorios. Para lograr esto, se trató de hacer una fotografía del momento en el país

diciendo que todo aquello que es propiedad de los particulares, se mantiene como tal. Entonces, reitero, a partir de allí, las aguas se consideran del dominio público, de acuerdo con las normas del propio Código. De esta manera, rigen las disposiciones que establecen cuáles son públicas y cuáles son particulares. Los criterios podrán ser discutibles pero, por lo menos, están establecidos para las aguas pluviales, subterráneas, arroyos, etcétera. Por lo tanto, se buscó evitar esa situación de expropiación indirecta que hubiese llevado a aquellas personas a realizar reclamos de indemnización. Podrá haber algún litigio entre las autoridades de aguas que entiendan que por la legislación anterior eso era público y el particular que reivindique que por la legislación anterior, era privado. Según lo manifestado por el ingeniero Torres, estos litigios, hasta la fecha, han sido relativamente menores.

Pensamos, por imperio de la ley que hoy estamos promoviendo, que el agua comienza a tener un valor muy importante. Tal vez, si en la ley de riego se tocan ciertos aspectos, se pueda provocar litigios. Por lo tanto,

mao

consideramos que no debe hacerse en una ley parcial, sino en una modificación eventual del Código de Aguas, trayéndole al Poder Legislativo la realidad del posible impacto que pueda haber en cuanto a reclamaciones en materia de indemnización por expropiación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Seguramente, la Comisión continuará con este tema dentro de quince días, ya que en la próxima sesión tendremos la visita de los integrantes del Directorio del Banco de la República.

SEÑOR ASTORI.- Hoy estuvimos dedicados a efectuar algunas consideraciones de tipo general sobre el proyecto y, en mi opinión, resultaría de fundamental importancia contar con el asesoramiento de nuestros visitantes de hoy cuando lo analicemos en su totalidad.

A esos efectos, solicitaría si les resultaría posible acompañarnos desde el comienzo de su consideración.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, en la próxima reunión realizaríamos una lectura en presencia de los asesores del Directorio.

SEÑOR ARTECONA.- En momentos en que recibimos la invitación para concurrir a la Comisión, el señor Ministro se encontraba en el exterior, motivo por el cual no ha podido estar presente en esta sesión. Tampoco pudo estar representado el Ministerio de Economía y Finanzas a través del doctor Enrique Guerra, puesto que ya estaba comprometido. Además, nos resultó imposible conectarnos con el Representante por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Por lo tanto, comprometemos las presencia de ellos para dentro de quince días, lapso en el que esperamos pueda procesarse a nivel del Poder Ejecutivo el tema del Mensaje complementario. Quizá para esa fecha nos encontremos enviando el proyecto al Poder Legislativo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, la próxima reunión quedaría fijada para el jueves 9 de noviembre.

SEÑOR GARGANO.- Sin intención de ofender a nadie, deseo recordar que hace cinco meses que estamos esperando el material, por lo que solicitaría que nos fuese alcanzado en

mao

forma oficial el proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de los señores visitantes.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 16 y 38 minutos)

MSO